

України, забезпечити його високу якість та ефективність, зміцнити законність у сфері державного управління.

УДК 351.741:342.7:314.7

Є.В. Микитенко

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ
ГРОМАДЯН В МІГРАЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

У статті розглядаються актуальні проблеми захисту прав громадян в міграційній діяльності правоохоронних органів. Автором виділені групи питань, з якими найчастіше стикаються працівники відповідних підрозділів, а також пропонуються авторські пропозиції в чинне українське законодавство.

Ключові слова: захист прав, міграційна діяльність; актуальні питання; правове регулювання імміграційної діяльності.

В статье рассматриваются актуальные проблемы защиты прав граждан в миграционной деятельности правоохранительных органов. Автором выделены группы вопросов, с которыми наиболее часто сталкиваются работники соответствующих подразделений, а также предлагаются авторские предложения в действующее украинское законодательство.

Ключевые слова: защита прав, миграционная деятельность; актуальные вопросы; правовое регулирование иммиграционной деятельности.

In article actual problems of citizen's rights protection in migratory activity of law enforcement bodies are considered. The author allocates groups of questions which workers of corresponding divisions most often face, and also author's offers in the operating Ukrainian legislation are offered.

Key words: protection of the rights, migratory activity; pressing questions; legal regulation of immigration activity.

Кардинальне реформування соціально-економічних та політичних сфер українського суспільства, побудова демократичної, соціальної і правової держави поставило на порядок денний питання щодо повного і ефективного забезпечення прав громадян. Не є виключенням і захист прав громадян в міграційній діяльності відповідних державних органів. Варто відзначити, що міграційні процеси значно впливають на суспільне життя, рівень соціально-економічного розвитку країн. Так, за даними Всесвітнього банку на 2010 рік за кордоном знаходяться 6,6 мільйона українців [1]. Державною прикордонною службою України з січня по грудень 2010 року пропущено через

державний кордон близько 77,19 мільйона осіб, крім цього, було відмовлено у пропуску в Україну 16 028 іноземцям - потенційним незаконним мігрантам [2].

Зауважимо, що проблема охорони прав громадян в міграційній діяльності правоохоронних органів лежить в площині прав і свобод людини. З одного боку в Конституції нашої держави визнається, що людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Конституційні права і свободи з одного боку захищаються державою, а з іншого - суспільством. Чим тісніше буде взаємодія між гілками влади і суспільством, тим якісніші будуть правоохоронні послуги та рівень захисту населення. Отже, у такій взаємодії безпосередньо зацікавлені мігранти - фізичні особи.

В основу сучасної правоохоронної системи України покладено ст. 8 Конституції України принцип верховенства права, що означає підпорядкування діяльності суб'єктів державної влади потребам реалізації та захисту прав людини, її пріоритетність перед іншими демократичними цінностями правової держави. Адміністративно-правовий режим взаємовідносин органів державної влади з громадянами, у тому числі з іммігрантами, має базуватися на вимозі беззаперечного визнання прав людини, поваги до її законних інтересів, правомірних вимог і очікувань.

У Посланні до українського народу "Не люди для реформ, а реформи для людей" Президент України Віктор Федорович Янукович в частині окреслених принципів вітчизняної системи права зазначив, що: норми права мають бути зрозумілими для громадян, закріплених у нормативно-правових актах; стабільними і послідовними в законодавчій діяльності; однаковими для застосування; відповідність законодавства сучасним світовим стандартам прав і свобод людини; відповідність нормативно-правовим актів загальним принципам права, закріпленим у Конституції України, передусім у Конституції України, передусім свободи, у тому числі - свободи слова, справедливості, рівності [3, с. 6].

На підготовку роботи мали істотний вплив наукові розробки українських правників, управлінців, психологів, кримінологів, педагогів В.І. Антіпова, О.М. Бандурки, Н.В. Барахтяна, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, О.М. Джу́жі, Є.В. Додіна, М.М. Дорогих, А.В. Іщенко, М.Й. Коржанського, В.П. Казміренка, Я.Ю. Кондратьєва, В.К. Колпакова, Ф.А. Лопушанського, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, В.І. Олєфіра, В.М. Сіньова, В.Д. Сущенко, Л.П. Тузова, В.І. Шакуна та інших.

Метою даної статті є проаналізувати захист прав громадян в імміграційній діяльності правоохоронних органів та визначити проблемні питання в обраній тематиці, а також розроблення відповідних практичних рекомендацій.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання:

- проаналізувати наявні наукові розробки і стан чинного законодавства у контексті досліджуваної тематики;
- розробити відповідні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у зазначеній сфері.

Розв'язання окреслених завдань вимагає комплексного підходу, вироблення методологічних та практичних заходів з метою внесення пропозицій для практики. Відзначаємо, що сучасна юридична наука не завжди в змозі своєчасно реагувати на ті питання, які виникають в ході практичної діяльності. Це стосується й сфери врегулювання міграційних відносин. Незважаючи на те, що опубліковано декілька наукових праць присвячених проблемам захисту прав мігрантів, наразі відсутні фундаментальні розробки щодо захисту прав громадян в імміграційній діяльності правоохоронних органів, що спонукали автора взятися за дослідження даної тематики.

Загально відомо, що перебудова чи удосконалення в будь-якій сфері суспільного життя можлива лише тоді, коли будуть зрозумілі причини, що не сприяють покращенню становища, а відповідним чином гальмують еволюційний розвиток.

Проведене в процесі дослідження інтерв'ювання працівників підрозділів служби у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб (далі - служби ГРФО) дозволило окреслити, виходячи із загальної проблеми функціонування правоохоронних органів, ряд питань, що безпосередньо впливають на ефективність функціонування вказаних підрозділів. Серед таких питань виділимо:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування правоохоронних органів відповідно до покладених завдань в імміграційній діяльності;
- взаємодія правоохоронних органів, які забезпечують захист прав мігрантів з населенням та представниками засобів масової інформації;
- науково-методичне забезпечення кадрової підготовки працівників правоохоронних органів.

Інші питання, на нашу думку, слід вважати похідними від згаданих вище.

Водночас, процеси послідовного утвердження демократичних засад здійснюються досить непросто й обтяжені багатьма негативними явищами, серед яких найнебезпечнішими є: високий рівень криміналізації економіки, корупція, консолідація злочинного світу, вихід криміналу за межі національних кордонів. Міграція фізичних осіб, що визначається як складний соціальний феномен який впливає на демографічну ситуацію та процеси урбанізації, сприяє територіальному перерозподілу населення та трудових ресурсів, впливає на рівень соціально-економічного розвитку регіонів, на ринок робочої сили, на соціальну структуру, культурний та освітній рівень населення. Тому й юридичні норми, які регулюють суспільні відносини пов'язані з міграційними процесами фізичних осіб, є складною системою, яка носить міжгалузевий характер та містить багато міграційно-правових інститутів. Так, відносини щодо контролю за режимом перебування іноземців в Україні, їх видворення за межі України регламентується адміністративним правом, порядок видачі фізичних осіб –конституційним, кримінальним та кримінально-процесуальним правом, інститут трудової міграції – трудовим правом, правом соціального забезпечення – тобто міграційні правовідносини є багатогранними та різноманітними.

Між тим, незаперечним є факт, що сучасне законодавство України, що регулює міграційні процеси знаходяться в постійному розвитку та удосконаленні. Так, на цей час діє вже третя редакція Закону України "Про громадянство", двічі вносилися зміни (в 2000 та 2001 роках) до Постанови Кабінету міністрів України № 1074 від 29.12.1995 р. "Про правила виїзду з України іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду і транзитного проїзду через її територію", Законом України № 1299-IV від 20.11.2003 р. були внесені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності за порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні. В Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" зміни вносилися тричі (у 2002-2004 роках).

Доцільно згадати й про відсутність комплексного контролю міграції в країні. Так, Державна прикордонна служба забезпечує пропуск громадян через державний кордон, МВС України оформлює паспорти, дозволи на імміграцію та контролює перебування іноземців в країні, Державний комітет України у справах національностей та релігії займається прийманням біженців, Міністерство праці України відповідає за працевлаштування іноземців, тощо, а державний орган

який би вирішив питання захисту прав громадян в міграційній галузі комплексно, знаходиться в стадії створення. Вищевказане, разом з констатацією активного розвитку міграційних відносин в суспільстві, дозволяє говорити про гостру необхідність подальшого удосконалення нормативних актів, що регулюють міграційні відносини.

Запорукою вирішення проблем, які назріли в міграційній політиці країни може стати створення в процесі адміністративної реформи Державної міграційної служби, розгляд та прийняття Верховною Радою України Закону України "Про основні засади державної міграційної політики України".

Серед положень законодавства України, з приводу необхідності змін яких ведеться активна дискусія в суспільстві, відзначимо ст. 1 Закону України "Про громадянство України", а саме частину 9, в якій регламентовано, що проживання на території України на законних підставах – це проживання в Україні іноземця чи особи без громадянства, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України, або зареєструвати на території свій національний паспорт, або мають посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їм надано статус біженця чи притулок в Україні [4].

Таке трактування дало змогу легалізуватись в Україні значній кількості іноземців, які тимчасово перебували в Україні через приватні справи, особливо з країн "кавказького" регіону. В ч. 4 ст. 7 вищезгаданого нами закону надано можливість визнати громадянином України особу, яка народилася на території України, батьками якої є іноземці, що на законних підставах проживають на території України, і не була за народженням громадянства жодного з батьків. Разом з тим, клопотання батьків про визначення їх дитини громадянином України не має правових наслідків до досягнення дитиною 18-річного віку. В той же час дитина згідно національного законодавства в сфері громадянства більшості європейських держав може визначитись зі своїм громадянством відповідно до громадянства її батьків. Про те цей факт не свідчить, що вона захоче при досягненні відповідного віку набути громадянства України. Тобто, визнання новонародженої дитини громадянином України дає змогу легалізуватись її батькам, а її реальне громадянство стане відомо лише тоді, коли вона досягне певного віку та буде отримувати національний паспорт.

Так, тільки за ст. 7 Закону України "Про громадянство України" в 2009 році підрозділами служби ПРФО Головного управління МВС

України в Донецькій області прийнято 451 матеріал про визнання громадянином України неповнолітньої дитини. Це дало змогу легалізуватись в Україні, тобто отримати дозвіл на імміграцію їх батькам, а це понад 900 іноземців.

Вважаємо, що визначення "проживання на території України на законних підставах іноземців, що зареєстрували на території України свій національний паспорт" відповідно до ст. 1 Закону України "Про громадянство" суперечить положенням ст. 3 Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", в якій регламентовано, що місце проживання - це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад 6 місяців на рік [5]. Таким чином, в положенні ст. 1 Закону України "Про громадянство" не визначено необхідний термін проживання, що за умови народження дитини у цей термін, дає змогу особі іноземця або особі без громадянства скористатися правом на імміграцію, що, в свою чергу, може суперечити інтересам державної національної політики. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне виключити з ч. 9 ст. 1 цього закону слова "або зареєстрували на території України свій національний паспорт".

Також, на наш погляд, існують певні смислові протиріччя зі ст. 3 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", в якій регламентовано, що іноземці та особи без громадянства можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання, або прибути для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території [6]. Так, перебування на території України на постійних або тимчасових обставинах мають зовсім різний правовий статус і наслідки.

Звертаємо увагу й на такий аспект діяльності підрозділів служби ПРФО, який стосується інтересів багатьох громадян та суб'єктів господарювання. Так, останнім часом значно зросла кількість звернень суб'єктів господарювання до МВС України щодо обмеження права на свободу пересування боржників-фізичних осіб. У зв'язку з набуттям вказаною проблемою значної гостроти, Національний банк України листом № 49-012/2687-20491 від 03.11.2009 був змушений надати роз'яснення "Щодо обмеження в'їзду за межі України боржників банків". Так, обмеження права на свободу пересування відповідно до Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" може мати місце як безпосередньо, так і опосередковано, зокрема, шляхом відмови у видачі паспорта громадянина

України для виїзду за кордон. У ст. 6 зазначеного закону закріплено вичерпний перелік підстав, за яких громадянину України може бути відмовлено у видачі такого паспорта або, за його наявності, у виїзді за межі України [7]. Відзначаємо, що за відомостями Державної прикордонної служби в 2009 році на контроль щодо тимчасової заборони на виїзд з України було поставлено понад 2 тисяч громадян України, які мали заборгованість. Незважаючи на те, що співробітники державної виконавчої служби, державної прикордонної служби в своїх коментарях щодо цієї проблеми вказують, що враховують суму заборгованості, обставини справи, майнове положення боржника, в наведеному нами законі дуже широко викладено обставини, за яких виїзд може бути обмежений. Так, наприклад п. 2 ст. 6 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" регламентовано, що громадянину України може бути тимчасово відмовлено у видачі паспорта у випадках, якщо діють неврегульовані аліментні, договірні чи інші невиконані зобов'язання, проте жодної вказівки щодо конкретизації хоча б розміру невиконаних зобов'язань не існує. Фактично, заборгованість, наприклад, за комунальні послуги в розмірі 200 гривень може привести до скасування туристичної подорожі вартістю 2000 доларів США. Також потребує удосконалення положення п. 8 ст. 6 цього закону, в якому законодавець звертає увагу на можливість тимчасової відмови у видачі паспорта або його затримання громадянину України, якщо щодо нього подано цивільний позов до суду - до закінчення провадження у справі. Але ми знаємо, що на практиці розгляд цивільних справ може тривати роками та й за різними обставинами. Тобто, за таких умов людина може бути роками обмежена в свободі пересування. У зв'язку з цим, на наш погляд, на законодавчому рівні необхідно визначити, що у разі подання цивільного позову до суду обмеження щодо виїзду можуть бути встановлені тільки за рішенням суду та на визначений термін. Багато також визначити коло цивільних справ, щодо яких може бути вчинено обмеження на виїзд.

Звернемо увагу й на необхідність перегляду положень ст. 32 Закону України "Про правовий статус іноземців", в якій визначено можливість видворення іноземця за межі України (якщо він вчинив злочин або адміністративне правопорушення) після відбуття призначеного йому покарання чи виконання адміністративного стягнення. На практиці виконання цієї норми в окремих випадках призводить до абсурду. Так, у разі, коли іноземець вчинив злочин та ви-

роком суду його позбавлено свободи на 3 роки, з випробувальним строком на 2 роки, то в підсумку його не може бути видворено за межі України, до того ж в нього можуть бути відсутні законні засоби до існування та право на законних підставах на працевлаштування, адже його правовий статус як іноземця - незаконний мігрант.

Відзначаємо, що санкція ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачає можливості попередження за скоєння такого правопорушення. В практичній діяльності у разі виявлення незаконного мігранту, у якого не має коштів для сплати штрафу, правоохоронні органи не мають його примусово видворити навіть за державні кошти, оскільки є невиконане рішення суду щодо накладення адміністративного стягнення.

Також потребує відповідних змін положення ст. 4 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України", відповідно до якого особа може отримати паспорт для виїзду за кордон на загальних підставах лише при досягненні нею 18-річного віку. В той же час в ст. 313 Цивільного кодексу України встановлено право особи на свободу пересування, яким закріплено можливість фізичної особи яка досягла шістнадцяти років, на вільний самостійний виїзд за межі України. Таким чином необхідно привести вищезгадану норму закону у відповідність до положень Цивільного кодексу України.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що реалії сьогодення вимагають проведення гнучкої державної політики в усіх сферах суспільного життя, у тому числі в галузі регулювання міграційних відносин. Необхідна швидка та об'єктивна ревізія нормативно-правової бази в сфері державної міграційної політики, що надасть можливість більш ефективно виконувати свої обов'язки відповідним державним органам, знизити рівень невдоволеності громадян станом захисту їх прав та інтересів у вказаній галузі правовідносин, а також забезпечити дотримання національних інтересів нашої держави.

Використана література:

1. За останні роки Україну залишили 6,6 млн людей / Інформація "ТСН.ua" від 11.11.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/z-ukrayini-vzhe-viyihali-ponad-6-milyoniv-lyudey.html>. – Назва з екрану.

2. У 2011 році українські прикордонники працюватимуть під гаслом "Законність, безпека, культура, комфорт" / Інформація Державної

прикордонної служби України від 15 грудня 2010 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pvu.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionId=AD676B84BA3F73656C1DB0A006C0E549?art_id=99875&cat_id=62916. – Назва з екрану.

3. Не люди для реформ, а реформи для людей: Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу / Газета "Урядовий кур'єр" від 05.06.2010. – № 101. – С. 4-6.

4. Про громадянство України: Закон України № 2235-III від 18.01.2001 / Законодавчі та нормативно-правові акти, які регламентують міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів // Збірник документів у 2-х частинах. – Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. – К., 2007. – Ч. 1. – 380 с.

5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11.12.2003. / Законодавчі та нормативно-правові акти, які регламентують міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів // Збірник документів у 2-х частинах. – Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. – К., 2007. – Ч. 1. – 380 с.

6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України № 3929-XII від 04.02.1994. / Законодавчі та нормативно-правові акти, які регламентують міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів // Збірник документів у 2-х частинах. – Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. – К., 2007. – Ч. 1. – 380 с.

7. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України № 3857-XII від 21.01.1994. / Законодавчі та нормативно-правові акти, які регламентують міграційні процеси, реєстрацію фізичних осіб, питання громадянства, оформлення документів // Збірник документів у 2-х частинах. – Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України. – К., 2007. – Ч. 1. – 380 с.